

УДК 343.123.1

Татаров О. Ю., Головне слідче
управління МВС України

ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ ІНСТИТУТУ ЗУПИНЕННЯ ДОСУДОВОГО ПРОВАДЖЕННЯ У ДІЯЛЬНОСТІ СЛІДЧИХ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

У статті розглядаються актуальні для слідчих органів внутрішніх справ питання застосування кримінально-процесуального інституту зупинення досудового провадження.

В статье рассматриваются актуальные для следователей органов внутренних дел вопросы применения уголовно-процессуального института приостановления досудебного производства.

Some relevant particularities of using criminal procedure institute pre-trial stopping in investigation activity are characterized in the article.

При реалізації завдань кримінального судочинства (ст. 2 КПК України) перед органами досудового розслідування постають різні перешкоди, що впливають на якість та ефективність їх виконання. Серед них виокремлюють низку обставин, що в певних ситуаціях потребують прийняття процесуального рішення про зупинення провадження у кримінальній справі.

Неоднозначність в оцінках ролі інституту зупинення досудового слідства пояснюється як станом розвитку наукових знань, так і основними концепціями, яких дотримувалися представники різних вітчизняних і зарубіжних наукових шкіл кримінального процесу, зокрема Р. С. Белкін, Ю. М. Грошовий, А. Я. Дубинський, П. С. Елькінд, Є. Г. Коваленко, В. Г. Лукашевич, В. Т. Маляренко, О. Р. Михайленко, М. М. Михеєнко, В. М. Савицький, М. С. Строгович, Л. Д. Удалова, С. А. Шейфер та ін.

Зупинення слідства у кримінальній справі зазвичай розцінювалося у літературі лише як перерва у розслідуванні, тимчасове невиконання слідчих дій, що зводило сутність розглянутого інституту до бездіяльності органів слідства у зупинених справах. Цю думку колись поділяв і М. С. Строгович, який вважав зупинення слідства однією з форм його закінчення [1, с. 314].

На нашу думку, більш вдало визначення поняття зупинення досудового розслідування дав І. А. Малютін. Він вважає, що це – самостійний інститут кримінального судочинства, який передбачає вимушену тимчасову перерву процесуальної діяльності в кримінальній справі

за наявності доказів, що свідчать про встановлені законом підстави для прийняття цього рішення, до того часу, поки ці підстави будуть існувати [2, с. 5].

З прийняттям Закону України «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України щодо оскарження постанови про порушення кримінальної справи», перелік підстав для зупинення досудового слідства розширено. Відтоді у ч. 1 ст. 206 КПК України передбачене зупинення досудового слідства у разі: 1) коли місцезнаходження обвинуваченого невідоме; 2) коли психічне або інше тяжке захворювання обвинуваченого перешкоджає закінченню провадження по справі; 3) коли не встановлено особу, яка вчинила злочин; 4) зупинення судом слідчих дій на час розгляду на постанову про порушення кримінальної справи. Як наслідок, щороку за цими підставами зупиняється досудове слідство майже у 240 тис. кримінальних справ (у 2011 році – 238 тис. 258) [8].

Аналіз інституту зупинення досудового слідства у кримінально-процесуальному законодавстві інших країн свідчить, що у багатьох державах узагалі відсутня стадія досудового слідства, відповідно, й не передбачено підстав для його зупинення. Так, наприклад, у КПК ФРН поняття зупинення провадження у справі відоме лише на стадії судового розгляду. Зокрема, у параграфі 205 зазначається: «... якщо судовий розгляд тривалий час не може бути проведено внаслідок відсутності обвинуваченого або в силу інших обставин, пов'язаних з особою обвинуваченого, то суд своєю ухвалою вправі тимчасово зупинити провадження у справі» [3].

На нашу думку, повністю відмовлятися від інституту зупинення провадження у справі на стадії досудового розслідування не доцільно, оскільки в разі його відсутності стане неврегульованим питання щодо обчислення строків досудового слідства. З іншого боку, зупинення досудового слідства не є позитивним чинником, адже будь-яка перерва (навіть тимчасова, викликана об'єктивними причинами) у розслідуванні злочинів неминуче тягне за собою настання негативних наслідків, зокрема втрачається важлива доказова інформація, затягуються терміни відновлення порушених прав та інтересів осіб, яким завдано шкоду, потрапляє під загрозу безпека учасників процесу тощо. А це зрештою призводить іноді до невизначеності судової перспективи вирішення окремої кримінальної справи. Залишення злочину нерозкритим, у свою чергу, сприяє вчиненню нових суспільно-небезпечних діянь, тобто загрожує погіршенню криміногенної ситуації в регіоні та країні в цілому.

З метою пошуку оптимальних шляхів вирішення багатьох проблем слідчої практики детальніше розглянемо особливості застосування

останніх двох підстав для зупинення досудового слідства. До того ж лише протягом 2011 року за цими підставами було зупинено 191 тис. 564 справ (191 тис. 228 справ – за п. 3 ст. 206 КПК України та 346 справ – за п. 4 ст. 206 КПК України відповідно) [8].

У справах, в яких не встановлено особу, яка вчинила злочин (п. 3 ч. 1 ст. 206 КПК України), слідчий зобов'язаний як безпосередньо, так і через органи дізнання вживати заходів до встановлення особи, яка вчинила злочин (ст. 209 КПК України).

Кримінально-процесуальний закон надає право лише слідчому зупинити провадження у кримінальній справі, якщо злочин відноситься до категорії тяжких або особливо тяжких. Якщо ж злочин, який вчинила невстановлена особа, є невеликої або середньої тяжкості, кримінальна справа зупиняється органом дізнання з додержанням вимог ч. 1 ст. 108, ст. 209 КПК України. На справи, в яких не встановлено особу, яка вчинила злочин, не поширюються правила, встановлені ст. 120 КПК України, тобто не спливають строки досудового слідства.

Встановлення особи, яка вчинила злочин, її розшук, викриття та притягнення до кримінальної відповідальності включає сукупність слідчих та оперативно-розшукових заходів, які спрямовані на розкриття злочину і проводяться безперервно з моменту порушення кримінальної справи. Іншими словами, у так званих «фактових» справах розкриття злочину збігається з початковим етапом розслідування, тобто слідство триває в умовах неочевидності (коли на момент порушення кримінальної справи відсутні докази про вчинення злочину конкретною особою).

Діяльність слідчого у зупинених справах, в яких не встановлено особу, яка вчинила злочин, не завжди є достатньо ефективною. Слідчим дуже важко поєднувати роботу у зупинених справах з розслідуванням поточних «живих» справ, що знаходяться у їх провадженні, тому найефективнішою формою роботи у зупиненій справі є взаємодія слідчого та органу дізнання. З метою розкриття тяжких та особливо тяжких злочинів для цього створюються слідчо-оперативні групи.

Для забезпечення більш ефективної взаємодії між слідчими та працівниками оперативних підрозділів Інструкцією з організації взаємодії органів досудового слідства з оперативними підрозділами органів внутрішніх справ України на стадіях документування злочинних дій, реалізації оперативних матеріалів, розслідування кримінальних справ та їх розгляду в суді, затвердженою наказом МВС України від 7 вересня 2005 р. № 777, передбачено, що після зупинення кримінальної справи орган дізнання щомісячно інформує слідчого про хід розшуку обвинувачених та встановлення

осіб, причетних до злочину. За необхідності начальникові слідчого підрозділу надається можливість ознайомлення з матеріалами розшукової справи.

На думку опитаних нами керівників слідчих підрозділів, серед причин та умов, що впливають на зростання кількості кримінальних справ, досудове слідство в яких зупинено на підставі п. 3 ч. 1 ст. 206 КПК України, найсуттєвішими і більш розповсюдженими є такі:

1) неналежна організація керівниками райвідділів виїздів на місця подій слідчо-оперативних груп, виїзд групи в неповному складі, без участі начальників міських та районних відділів, які недостатньо контролюють роботу підлеглих, не організовують розкриття злочинів за «гарячими слідами», не аналізують зібрані з місць подій матеріали;

2) неналежне проведення і тяганина при проведенні дослідчих перевірок органами дізнання, а також прорахунки в оперативній роботі щодо документування злочинної діяльності, що викриваються при передачі слідчим матеріалів з оперативних підрозділів;

3) відсутність належної взаємодії між членами слідчо-оперативних груп при розкритті та розслідуванні злочинів;

4) матеріали дослідчих перевірок начальниками слідчих підрозділів, а в подальшому слідчими, аналізуються поверхово, додаткові вказівки органу дізнання часто неконкретні, а то й зовсім не надаються;

5) спільні плани слідчих дій та оперативно розшукових заходів у багатьох справах обмежуються «стандартними» версіями, робочі версії не висувуються, а висунуті – у повному обсязі не відпрацьовуються;

6) доручення слідчих виконуються формально, як правило оперативні працівники подають слідчому рапорти, складені за результатами загальних заходів, хід виконання і спрямованість яких керівництвом оперативних підрозділів не контролюється;

7) розслідування злочинів минулих років доручається недосвідченим слідчим, слідчо-оперативні групи у цих справах, як правило, не відновлюються тощо.

Відомо, що існуюча практика зупинення слідства (складання постанови, статистичних карток, підписання їх у прокурора) подекуди займає більше часу, ніж власне розслідування. У подальшому ці постанови неодноразово скасовуються, виносяться постанови про відновлення слідства, потерпілі та свідки формально допитуються з одних і тих же питань. Однак, під керівництвом слідчого повинна тривати реальна робота, спрямована на розкриття злочину. У зв'язку з цим, вважається за доцільне вже зараз внести зміни до ст. 206 КПК України, виключивши з неї третій пункт. У разі невстановлення особи, яка вчинила злочин, слідство має тривати на загальних підставах аж

до закінчення строку давності. До речі, у проекті нового КПК (ст. 280) зупинення досудового розслідування за невстановленням особи винного взагалі не передбачено [7].

Серед науковців теж висловлювалися думки щодо недоцільності існування цієї підстави зупинення досудового слідства. У свій час ще М. С. Строгович зазначав: «Якщо подія злочину безсумнівна, а злочинець невідомий, треба вести слідство до тих пір, поки не вдасться розкрити злочин і виявити винного; треба продовжувати слідство, а ніяк не зупиняти його, так як зупинення слідства означає, що слідчі дії більше не проводяться. При невдалій спробі виявити винного слід знову і знову направляти зусилля на розкриття злочину...» [4, с. 336].

На наш погляд, зупинені за цією підставою справи призводять до «безперервного слідства», тяганини та штучного збільшення кількості справ у провадженні слідчого, що у свою чергу породжує у нього відчуття безвідповідальності з виправданням своєї бездіяльності службовим «перенавантаженням».

У 2006 р. згідно з Законом України «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України щодо оскарження постанови про порушення кримінальної справи» частину першу статті 206 КПК України було доповнено четвертим пунктом такого змісту: «4) зупинення судом слідчих дій на час розгляду скарги на постанову про порушення кримінальної справи» [5].

Однак, при реалізації даного положення на практиці виникли певні труднощі. Відповідно до ч. 4 ст. 236 – 7 КПК України, скарга може бути подана на постанову про порушення справи до моменту закінчення досудового слідства. Вважається, що зазначена норма суперечить засадам кримінального судочинства і створює значні труднощі в розслідуванні злочинів (адже часто ця можливість використовується обвинуваченими для того, щоб ухилитися від слідства або суду, перешкодити швидкому встановленню істини у справі, продовжувати свою злочинну діяльність або навіть банально «виграти час» і продумати схему протидії слідству). Зокрема, створює передумови для порушення вимоги про швидке розкриття злочинів (ст. 2 КПК України).

Тому, на наш погляд, ч. 1 ст. 236 – 7 КПК України має бути доповнено чіткою вказівкою на термін, протягом якого може бути оскаржена постанова про порушення кримінальної справи. За аналогією зі ст. 236 – 1 і ст. 236 – 5 КПК України, цей строк може бути встановленим у межах семи днів з дня отримання зацікавленою особою копії постанови (з моменту, коли особі стало відомо про прийняття відповідного рішення). У цьому разі, право особи на оскарження

дій слідчого не буде суттєво перешкоджати виконанню завдань кримінального судочинства.

Як свідчить слідча практика, «наріжним» каменем процесуальної діяльності є питання доцільності зупинення слідчих дій та, як наслідок, зупинення досудового слідства на час розгляду скарги на постанову про порушення кримінальної справи (п. 4 ч. 1. ст. 206 КПК України). Адже наділення суду, відповідно до ч. 3 ст. 236 – 8 КПК України, правом зупиняти проведення слідчих дій у справі на час розгляду скарги є недостатньо обґрунтованим. Навіть за офіційною статистикою лише незначна кількість цих скарг задовольняється судом з відповідним скасуванням постанов про порушення кримінальної справи. Наприклад, протягом 2011 р. з усіх оскаржених до суду рішень про порушення кримінальної справи і лише у 8 % ці рішення було скасовано у судовому порядку. Водночас майже в усіх випадках зупинення досудового слідства під час розгляду скарг (які згодом не були задоволені) призвело до створення «штучних» перешкод розслідуванню, та, відповідно, до зниження його ефективності.

Викликає серйозне занепокоєння й те, що відповідно до законодавства суд може зупинити справу під час розгляду скарги без обґрунтування причин прийняття такого рішення. Підстави зупинення суддею слідчих дій і обов'язок судді вказувати їх у постанові не передбачено чинним КПК України, що не виключає суб'єктивізм при прийнятті цих рішень суддіями.

З іншого боку, протягом зупинення судом слідчих дій тримання особи під вартою стає «невиправданим» (тобто розслідування фактично не проводиться, а строки тримання під вартою підозрюваних та обвинувачених спливають). Адже чинним кримінально-процесуальним законодавством не регулюються порядок обрахування строків тримання під вартою у випадках, коли досудове слідство зупинено на підставі п. 4 ч. 1 ст. 206 КПК України. Слід відзначити, що в подібних випадках заарештована особа продовжує «рахуватись» за органами слідства, а не за судом, як у випадках направлення справи прокуророві та до суду в порядку ст. 225, 232 КПК України.

Наприклад, у січні 2009 р. Головним слідчим управлінням МВС України прийнято до провадження кримінальну справу, порушену за фактом вчинення шахрайських дій службовими особами групи компаній «К» (за ч. 4 ст. 190 КК України), які під виглядом високоприбуткової інвестиційної діяльності залучали вклади громадян, унаслідок чого останні залишилися й без вкладів, й без обіцяних прибутків. Наприкінці червня 2009 р. затримано головних фігурантів справи (службових осіб цих підприємств), яким пред'явлено обвинувачення та обрано запобіжні заходи у вигляді взяття під варту.

Одночасно із затриманням злочинців розпочалася й активна протидія розслідуванню (майже миттєво п'ятьма захисниками обвинувачених було оскаржено постанови про порушення кримінальної справи до різних судових інстанцій міста Києва). В результаті цього, судом на початку липня 2009 р. було зупинено провадження слідчих дій на час розгляду скарги. Таким чином, виникла ситуація, коли фактично протягом двох місяців жодні процесуальні дії у справі не проводилися, а обвинувачені весь цей час знаходилися під вартою. Це, у свою чергу, викликало незадоволення з їх сторони (постійно надходили скарги до прокуратури з мотивів бездіяльності працівників досудового слідства та недоцільності їх перебування під вартою). Проте така «бездіяльність» слідчих було зумовлена необхідністю зупинення слідчих дій на час розгляду скарги. Жодні слідчі дії проводити вони не могли, оскільки це суперечило б рішенню суду. Наприкінці серпня 2009 р. працівниками Головного слідчого управління строк тримання під вартою обвинувачених було продовжено до чотирьох місяців, хоча весь цей період жодної слідчої дії у справі проведено так і не було.

З огляду на викладене, вважаємо за доцільне врахувати у кримінально-процесуальному законодавстві можливість суб'єкта (у провадженні в якого перебуває кримінальна справа) звертатися з поданням до суду про надання дозволу на проведення слідчих дій, зволікання з проведенням яких може призвести до втрати важливих доказів у кримінальній справі або іншим чином порушити права громадян.

Цю проблему можливо вирішити й у інший спосіб, наприклад, передбачивши у КПК України право суду забороняти слідчому провадження окремих слідчих дій (не зупиняючи досудове слідство) та прийняття окремих процесуальних рішень у кримінальній справі, якщо їх реалізація може завдати шкоди конституційним правам і свободам певної особи. Звичайно, це рішення суду не може бути визнано підставою для зупинення досудового слідства, а потребує окремого викладення у нормі, що передбачає розгляд суддею скарги на постанову про порушення кримінальної справи.

Перешкодою у слідчій діяльності є також нормативна неврегульованість проведення слідчих дій, що вимагають судового дозволу (зняття інформації з каналів зв'язку, виїмки документів, що становлять банківську таємницю тощо) в разі зупинення слідчих дій під час розгляду скарги на постанову про порушення кримінальної справи. Здебільшого це стосується випадків, коли «був наданий дозвіл суду», але слідчі дії з «об'єктивних причин не проведено» до винесення судом рішення про зупинення слідчих дій у зв'язку з розглядом скарги на постанову про порушення кримінальної справи. У таких

випадках у слідчих виникає безліч запитань, зокрема: чи мають бути проведені ці слідчі дії, чи визнаватиметься інформація, здобута під час їх проведення, допустимою та достовірною тощо.

Крім того, до недавніх часів, через законодавчу неврегульованість, деякі постанови про порушення кримінальних справ оскаржувалися навіть на етапі ознайомлення обвинуваченого з матеріалами справи.

Наприклад, у травні 2006 р. до Печерського районного суду м. Києва із скаргою на постанову про порушення кримінальної справи звернувся громадянин Б., мотивуючи своє рішення тим, що при винесенні постанови у слідчого не було достатніх приводів та підстав для порушення кримінальної справи стосовно нього. За два дні до звернення громадянини Б. було оголошено про закінчення слідства, а слідчим складено графік пред'явлення матеріалів справи для ознайомлення. Розглядаючи скаргу Б., суд вирішив зупинити провадження слідчих дій у справі на час розгляду скарги. Водночас суд відхилив клопотання слідчого з приводу того, що постанову про порушення кримінальної справи може бути оскаржено лише до моменту закінчення досудового слідства, мотивуючи своє рішення положеннями ч. 1 ст. 120 КПК України, якими визначено, що в строк досудового слідства включається час з моменту порушення справи до направлення її прокуророві з обвинувальним висновком, та відсутністю у КПК України положень, які визначають момент закінчення досудового слідства.

Це рішення суду стало можливим у зв'язку з тим, що положення ст. 120 КПК України (щодо строків досудового слідства) і ст. 218 КПК України (щодо оголошення обвинуваченому про закінчення слідства) суперечать одна одній. З цього приводу, за ініціативою Головного слідчого управління МВС України (адже скасування постанов на етапі ознайомлення з матеріалами справи створювало чимало незручностей та проблем у діяльності слідчих ОВС) Верховним Судом України зроблено позитивні кроки у вирішенні цієї колізії. до п. 4 Постанови Пленуму від 4 червня 2010 р. № 6, моментом закінчення досудового слідства визнано час складання протоколу про оголошення обвинуваченому про закінчення слідства і пред'явлення йому матеріалів справи [6]. Однак, подібні уточнення, на наш погляд, потребують закріплення на законодавчому рівні – у КПК України.

Порушенням вимог кримінально-процесуального законодавства (що іноді трапляється унаслідок об'єктивних причин) є винесення слідчим постанови про порушення справи «за фактом» вчинення злочину у разі, коли встановлено особу. Найбільш поширена мотивація – «збереження» строків досудового слідства шляхом зупинення

провадження у «фактовій» справі на підставі п. 3 ч. 1 ст. 206 КПК України. Згідно вищезгаданої постанови Пленуму Верховного Суду України, правильною визнано практику тих судів, які приймають до провадження і розглядають на досудових стадіях процесу скарги на постанови про порушення кримінальної справи за фактом учинення злочину, якщо в матеріалах перевірки заяви або повідомлення про злочин містяться дані, які свідчать про причетність до злочину конкретної особи.

Підводячи підсумок зазначеному вище, вважається за доцільне запропонувати низку змін і доповнень до КПК України, що стосуються удосконалення правових підстав та порядку зупинення досудового слідства згідно п. 4 ч. 1 ст. 206 КПК України:

1) суддя має право вирішувати питання про доцільність зупинення та відновлення слідчих дій у справі протягом усього часу розгляду скарги на постанову про порушення кримінальної справи;

2) суддя при зупиненні слідчих дій на час розгляду скарги на постанову про порушення кримінальної справи зобов'язаний вказати причини та підстави прийняття такого рішення у своїй постанові;

3) слідчий, орган дізнання та прокурор мають право звертатися з поданням до суду про надання дозволу на проведення слідчих дій, зволікання з проведенням яких може призвести до втрати доказів у кримінальній справі або порушити права громадян;

4) вирішуючи питання про доцільність зупинення слідчих дій на час розгляду скарги на постанову про порушення кримінальної справи, суддя має право заборонити слідчому провадження окремих слідчих дій, не зупиняючи досудове слідство в цілому;

5) при отриманні рішення суду про зупинення слідчих дій на час розгляду скарги забороняється проводити слідчі дії, на які раніше судом був наданий дозвіл;

6) моментом закінчення досудового слідства визнається час складання протоколу про оголошення обвинуваченому про закінчення слідства і пред'явлення йому матеріалів справи.

Література:

1. Строгович М. С. Советский уголовный процесс / М. С. Строгович. – М. : Госюриздат. – 1946. – 482 с.
2. Малютін І. А. Підстави та процесуальний порядок зупинення попереднього розслідування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.09 / І. А. Малютін; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2000. – 19 с.
3. Кримінально-процесуальний Кодекс ФРН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.juristlib.ru/book_4457.html
4. Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса / М. С. Строгович. – М., 1958. – 703 с.

5. Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України щодо оскарження постанови про порушення кримінальної справи: Закон України від 14 грудня 2006 р. № 3169 – IV // Офіційний вісник України. – 2007. – № 2. – 85 с.
6. Про деякі питання, що виникають під час розгляду судами України скарг на постанови органів дізнання, слідчого, прокурора про порушення кримінальної справи: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 4 червня 2010 р. № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
7. Проект Кримінального процесуального кодексу України (з порівняльними таблицями), розроблений Робочою групою з питань реформування кримінального судочинства, створеною відповідно до Указу Президента України від 17 серпня 2010 р. № 820/2010 // Закон і бізнес. – 25 червня 2011. – № 26 (1013). – С. 3-246.
8. Звіт про злочинність за січень – грудень 2011 р. [форма № 1]: документ МВС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/374130>.

УДК 343.16

Гловюк І. В., НУ «ОЮА»

ФУНКЦІОНАЛЬНА СПРЯМОВАНІСТЬ СУДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню проблеми функціональної спрямованості судової діяльності у кримінальному процесі України. Зроблено висновок, що судова діяльність у кримінальному процесі характеризується такими кримінально-процесуальними функціями: 1) правосуддя; 2) судовий контроль; 3) дозвільна функція; 4) функція застосування заходів кримінально-процесуального примусу; 5) організаційна функція; 6) функція закінчення кримінального переслідування; 7) коригуюча функція.

Статья посвящена исследованию проблемы функциональной направленности судебной деятельности в уголовном процессе Украины. Сделан вывод, что судебная деятельность в уголовном процессе характеризуется такими уголовно-процессуальными функциями: 1) правосудие; 2) судебный контроль; 3) разрешительная функция; 4) функция применения мер уголовно-процессуального принуждения; 5) организационная функция; 6) функция окончания уголовного преследования; 7) корректирующая функция.

The article is devoted to the research of the problem of functional orientation of the court activity in the criminal procedure of Ukraine. The author makes